

Expediente Núm. 186/2006
Dictamen Núm. 160/2006

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Bastida Freijedo, Francisco
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
Fernández García, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 13 de julio de 2006, con asistencia de los señores y señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V.E. de 6 de julio de 2006, examina el expediente relativo a la resolución del contrato de transporte escolar para los cursos 2004/2005 y 2005/2006, lote, adjudicado a la empresa

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 10 de septiembre de 2004, el Consejero de Educación y Ciencia dicta Resolución por la que dispone adjudicar a la empresa, con CIF, el contrato de transporte escolar durante los cursos académicos 2004/2005 y 2005/2006 correspondiente al lote, por un precio global de cincuenta y cuatro mil trescientos cuarenta y siete euros con treinta y cinco céntimos (54.347,35 €). En dicha resolución se hace constar que, con fecha 22 de julio de 2004, el Consejo de Gobierno autorizó la celebración de los contratos y que

la adjudicación ha sido propuesta por la Mesa de Contratación, en sesión celebrada el día 7 de septiembre de 2004.

El día 14 de octubre de 2004 se formaliza, en los términos aludidos, el referido contrato, al que se incorporan, entre otras, las siguientes cláusulas: "..... se compromete a la ejecución del contrato de transporte escolar (...) con estricta sujeción a los Pliegos de Cláusulas Administrativas y de Prescripciones Técnicas Particulares, documentos contractuales que conoce y acepta plenamente y de lo que deja constancia firmando en este acto". "El plazo de ejecución del servicio de transporte escolar será desde el primero hasta el último de los días lectivos de los cursos escolares 2004/2005 y 2005/2006, de acuerdo con (lo) dispuesto en las cláusulas 4 del Pliego de Cláusulas Administrativas y 1.5 y 1.6 del Pliego de Prescripciones Técnicas". Asimismo, se deja constancia en el contrato de que, para responder de su cumplimiento, se ha constituido a favor de la Consejería de Educación y Ciencia garantía definitiva por importe de dos mil ciento setenta y tres euros con ochenta y nueve céntimos (2.173,89 €).

Obra incorporada al expediente documentación del procedimiento seguido en la adjudicación del referido contrato, integrada, entre otra, por:

a) Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y anexos del contrato, con arreglo al Pliego Tipo para la contratación, mediante concurso y procedimiento abierto, del servicio de transporte escolar, promovido por la Consejería de Educación y Ciencia.

En la cláusula 1, acerca del objeto del contrato, se indica que éste es "la prestación del servicio de transporte de los alumnos desde los puntos de recogida, señalados como paradas en el recorrido de la ruta al centro docente y viceversa, conforme a la ruta de transporte escolar que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 107 punto 1 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por R.D. 1211/1990, de 28 de septiembre (B.O.E. del 8 de octubre), en adelante R.O.T.T., se define en el apartado 1.1 del Pliego de Condiciones Técnicas (...), según lotes que figuran en anexos III y IV".

En la misma cláusula, apartado 3, consta que los contratos a que se refiere el pliego “se califican como contratos administrativos especiales”, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.

Con referencia a la ejecución del contrato, en la cláusula 10 del pliego se prevé que la subcontratación del servicio “se admitirá por la vía de la colaboración entre transportistas regulada en el artículo 107 del ROTT, si bien se exigirá que el vehículo utilizado en la colaboración no tenga una antigüedad superior a la media de la flota valorada al licitador en el concurso. En todo caso, la subcontratación, deberá cumplir con los requisitos del artículo 115 del TRLCAP”.

En la cláusula 14 del pliego, bajo la rúbrica “Causas de resolución del contrato e incumplimiento de los plazos”, se señalan como causas de resolución del contrato, “además de las previstas en el artículo 8.3 y 111 del TRLCAP y de las expresamente establecidas en este pliego (...), la subcontratación de la prestación del servicio si se incumplen las condiciones previstas en la cláusula 10.2 del presente pliego”.

El apartado 2 de la referida cláusula añade que “acordada la resolución del contrato, previa audiencia del transportista, se dispondrá según proceda, la incautación de la garantía y/o la exigencia de una indemnización por los daños y perjuicios que, en su caso, se hayan causado a la Consejería de Educación y Ciencia, salvo en los casos de mutuo acuerdo o muerte del transportista individual”.

En lo que al régimen jurídico del contrato se refiere, prevé la cláusula 17 del pliego que el contrato “tendrá carácter administrativo, quedando ambas partes sometidas expresamente, en lo no previsto en este pliego y en el de prescripciones técnicas, al Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (...), al Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (...), al Real Decreto 443/2001, de 27 de abril, sobre Condiciones de Seguridad en el Transporte Escolar y de Menores,

modificado parcialmente por Real Decreto 849/2002 (*sic*), de 30 de agosto, en cuanto no se oponga a lo dispuesto en los dos anteriores textos normativos citados". Sobre esta misma materia se pronuncia la cláusula 1.3 del mismo pliego, en la que se contiene una referencia al artículo 7.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y se añade, a continuación de la normativa antes citada, la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, y, supletoriamente, las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado.

Como Anexo III del pliego se incorpora la relación de rutas de transporte escolar en el municipio de Llanera, entre las que figura la ruta (lote, con destino al Colegio Público ".....", de, con primera parada en

Como Anexo IV se han incorporado los itinerarios de transporte escolar a fecha 14 de julio de 2004 con indicación, además del número de alumnos y otros datos, del número de paradas y su localización.

b) Pliego de Cláusulas Técnicas por las que se han de regir los contratos de transporte escolar de la Consejería de Educación y Ciencia en los cursos 2004/2005 y 2005/2006 y anexo al mismo. En la cláusula 1, apartado 1, de este pliego se prevé que el objeto del contrato es la "realización por el transportista del traslado de los alumnos desde sus domicilios al centro docente o enlace con otro itinerario, conforme a la ruta que (...) se define en anexos". En el apartado 2 de la misma cláusula se indica que, a los efectos de lo dispuesto en el apartado anterior, "sólo se computará como recorrido integrante de la ruta de transporte escolar, el comprendido entre los puntos de origen y término de cada una de las expediciones simples no computándose, por tanto, los recorridos en vacío que deba efectuar el transportista para la realización de cada uno de los mismos".

2. Con fecha 20 de enero de 2005, la Inspección del Transporte Terrestre de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras levanta acta de infracción núm., constatando los siguientes hechos:

“realizar transporte público de viajeros de uso especial -escolares- incumpliendo las condiciones que tengan la consideración de esenciales, en la autorización específica. Fecha de matriculación veh.: 10-07-89; F. tope matrícula: 20-11-95; Colegio Público `.....´,; ruta nº; lote nº/ Itinerario:,,,”. La matrícula del vehículo es, como titular del vehículo aparece la empresa y como titular de la concesión

3. Con fecha 5 de enero de 2006, la Jefa del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería de Educación y Ciencia dirige escrito a la empresa adjudicataria del contrato en el que solicita información sobre la existencia de una subcontratación, entre otros, del lote, y la remisión de la documentación necesaria “a fin de autorizar, en su caso, la subcontratación de la ruta de transporte escolar que tiene adjudicada, iniciándose en caso contrario expediente de rescisión del contrato de transporte escolar del que Vd. es adjudicatario”.

4. Con fecha 20 de enero de 2006 tiene entrada escrito de don, en representación de la empresa adjudicataria, en el que señala que las rutas de transporte escolar que la empresa tiene adjudicadas “no están subcontratadas, sino que se realizan con medios propios”.

5. Con fecha 23 de enero de 2006, el Consejero de Educación y Ciencia resuelve autorizar “el inicio del expediente de resolución del contrato de servicios de transporte escolar adjudicado a la empresa, CIF, con destino al Colegio Público `.....´, de”.

Señala la resolución, en sus antecedentes de hecho, que “se recibe escrito de la Dirección General de Transportes y Puertos (...) en el que se comunica que con fecha 20 de enero de 2005 se presentó denuncia por haber realizado transporte con el vehículo (...), con fecha tope de matrícula 20 de noviembre de 1995”. Se indica, asimismo, que este vehículo no figura en la relación presentada por la empresa adjudicataria al concurso y su antigüedad

supera la edad media del concurso. Por último, dice que, solicitada información al adjudicatario acerca de si dicho contrato de transporte escolar es objeto de subcontratación y, en su caso, de los términos de la misma, se recibe escrito de la empresa adjudicataria manifestando que “el lote no está subcontratado, sino que se realiza con medios propios”.

6. Por escrito de fecha 7 de febrero de 2006, recibido el día 14 del mismo mes, se notifica a la empresa contratista el acto de inicio del expediente de resolución, poniendo simultáneamente en su conocimiento que, con carácter previo a la propuesta de resolución, se le pone de manifiesto el expediente a los efectos de que formule las alegaciones que estime pertinentes “en orden a la conformidad o desacuerdo con la resolución del contrato y los efectos de ésta”.

Por escrito de 15 de febrero de 2006, recibido el día 22, y a los mismos efectos, se notifica la citada resolución de inicio a la entidad Banco, S.A., en su condición de avalista de la empresa contratista, conforme a lo dispuesto en el artículo 46 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

7. El día 24 de febrero de 2006 don, en representación de la empresa adjudicataria, presenta un escrito de alegaciones. Señala que “el vehículo mencionado en el expediente es titularidad de empresa que, al igual que mi representada, pertenece a la Organización, que (...) gestiona el material móvil de sus empresas en el Principado de Asturias con un criterio de unidad productiva, asignándolos diariamente a los servicios en función de la disponibilidad de los mismos”. Ello, continúa el escrito, da lugar “a que en determinados días los servicios puedan ser prestados con vehículos titularidad de otra empresa de la Organización, sin que, a nuestro buen entender, pueda esto ser considerado en puridad como un supuesto de subcontratación”.

Sobre la fecha de matriculación del vehículo que prestó el servicio, señala que la misma no debe ser “causa suficiente para la resolución del

contrato” puesto que “las tres empresas de la Organización que licitaron en ese concurso lo hicieron con la totalidad de su flota disponible en aquel momento y, consecuencia de ello, con altas edades medias (...), lo cual hizo que este criterio de valoración no fuese determinante (...) en la adjudicación de la ruta a mi representada”.

Concluye señalando que “en ningún momento ha estado en el ánimo de mi representada contravenir ninguna de las cláusulas del pliego del concurso, ni, mucho menos, realizar un fraude en la licitación al presentar al concurso vehículos con una edad mucho menor de los que en realidad fueran a realizar el servicio”.

8. Con fecha 29 de mayo de 2006, la Jefa del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería de Educación y Ciencia formula la correspondiente propuesta de resolución en la que, después de resumir los antecedentes del caso y recoger las alegaciones formuladas por la contratista, enuncia los fundamentos de derecho que considera de aplicación. En ellos señala, entre otras cuestiones, lo siguiente:

“Séptimo.- La cláusula 14.1 del pliego (...), rectora de esta contratación señala como causa de resolución del contrato la subcontratación de la prestación del servicio si se incumplen las condiciones establecidas por la cláusula 10.2. Esta última cláusula condiciona la subcontratación a que (...) el vehículo utilizado en la colaboración no tenga una antigüedad superior a la media de la flota valorada al licitador en el concurso y a que se cumplan los requisitos del artículo 115 del TRLCAP”.

A la vista de ello, concluye la propuesta señalando que “se proceda a la resolución del contrato de servicios de transporte escolar, adjudicado a la empresa (...), por incumplir los términos de la subcontratación del contrato de transportes (...). Que se proceda a la incautación de la garantía definitiva (...). Que se proceda a contratar la ejecución del servicio de transporte escolar para el periodo restante”.

9. Con fecha 13 de junio de 2006, a requerimiento de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Educación y Ciencia, emite informe el Servicio Jurídico del Principado de Asturias. En dicho informe, después de reiterar los mismos antecedentes y fundamentos jurídicos recogidos en la propuesta de resolución, considera el Letrado que “habiéndose justificado en el expediente un incumplimiento por parte de de lo dispuesto en el pliego de cláusulas administrativas particulares constitutivo de causa de resolución del contrato, se dan los presupuestos establecidos en el TRLCAP y en el RGLCAP para tramitar la resolución del contrato de transporte escolar lote ruta”, considerando que procede la incautación de la garantía definitiva y la exigencia a la empresa de indemnización de daños y perjuicios.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de fecha 6 de julio de 2006, registrado de entrada el día 12 del mismo mes, V.E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de resolución del contrato de transporte escolar para los cursos 2004/2005 y 2005/2006, lote, adjudicado a la empresa

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo según lo dispuesto en el artículo 13.1, letra n), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra n), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, de conformidad con lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- El contrato que vincula a las partes es de naturaleza administrativa especial, suscrito al amparo de lo dispuesto en el artículo 5 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (en adelante TRLCAP). Con él se trata de satisfacer la obligación que incumbe a la Administración educativa de prestar de forma gratuita el servicio escolar de transporte, a la que se refiere el artículo 65 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, vigente en el momento de la contratación. En este precepto, tras configurar el deber de los poderes públicos de garantizar a todos los alumnos un puesto escolar en su propio municipio en los términos legalmente establecidos, se prevé que excepcionalmente, en la educación primaria y en la secundaria obligatoria, en las zonas rurales en las que se considere aconsejable, se podrá escolarizar a los niños en un municipio próximo al de su residencia para garantizar la calidad de la enseñanza. Supuesto éste en el que la ley impone a la Administración la prestación del servicio de transporte a que nos hemos referido.

A tenor de lo establecido en el artículo 7, apartado 1, del TRLCAP, el régimen jurídico del contrato suscrito para la prestación del servicio de transporte escolar será, con carácter preferente, el contenido en sus propias normas, detallándose expresamente en las cláusulas 1.3 y 17 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del mismo, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 8 del referido cuerpo legal.

Conforme a lo establecido en las citadas cláusulas del pliego, ambas partes del contrato quedan sometidas expresamente, en lo no previsto en dicho pliego y en el de prescripciones técnicas, al TRLCAP, a su Reglamento General, al Real Decreto 443/2001, de 27 de abril, de Condiciones de Seguridad en el Transporte Escolar y de Menores, modificado parcialmente por Real Decreto 894/2002, de 30 de agosto, en cuanto no se oponga a lo dispuesto en los dos anteriores textos normativos citados, a la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, y,

supletoriamente, a las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, a las normas de derecho privado.

En la cláusula 17 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, en reiteración de lo establecido en el artículo 59.1 del TRLCAP, el órgano de contratación ostenta, dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la ley, la prerrogativa de “acordar su resolución y determinar los efectos de ésta”.

El ejercicio de dichas prerrogativas, a fin de garantizar no sólo el interés público, sino también el que los contratistas tienen en el cumplimiento de los contratos, exige la concurrencia de los presupuestos legalmente establecidos, así como sujetarse a las normas procedimentales que las justifican. Si se incumple el procedimiento, la imputación de la causa resolutoria pierde su legitimación pues, como acabamos de señalar, aquella potestad sólo se puede ejercer con respeto a los límites y requisitos previstos en la ley.

A tenor de lo indicado, debemos señalar que, acordado el inicio del procedimiento para la resolución por el órgano competente (titular de la Consejería de Educación y Ciencia), el procedimiento ha sido, en lo esencial, correctamente instruido, con arreglo a lo dispuesto en el ya citado artículo 112.1 del TRLCAP, que se remite a la regulación reglamentaria, y en el artículo 109.1 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante RGLCAP). Esta norma sujeta la resolución del contrato, concurriendo las circunstancias de los que examinamos, al cumplimiento de los siguientes requisitos: a) audiencia del contratista por plazo de diez días naturales, tratándose de propuesta de oficio; b) audiencia, en el mismo plazo anterior, del avalista o asegurador, al proponerse la incautación de la fianza; c) informe del Servicio Jurídico, y d) dictamen del Consejo Consultivo, dado que se ha formulado oposición por parte del contratista.

Sin perjuicio de lo hasta aquí expuesto, hemos de referirnos a la competencia para acordar, en su caso, la resolución del contrato, una vez cumplidos los trámites que acabamos de analizar, dado que la propuesta de

resolución no contiene referencia a otros requisitos ulteriores y necesarios para la adopción del acto por el órgano competente. Con arreglo a lo establecido en el artículo 37 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, en relación con el artículo 109.1 del RGLCAP y el artículo 12.2 del TRLCAP, el competente para acordar la resolución de los contratos es el órgano de contratación, en este caso el titular de la Consejería de Educación y Ciencia, si bien requerirá previa autorización para ello del Consejo de Gobierno, en aplicación de lo dispuesto en los referidos preceptos de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y su Reglamento General y en el artículo 38 de la ya citada Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, al tratarse de un contrato cuya celebración ha sido autorizada por el Consejo de Gobierno, al corresponder a éste autorizar el gasto por comprometerse fondos públicos de carácter plurianual.

Finalmente, advertimos que, en aplicación de lo dispuesto en el apartado segundo del artículo 109 del RGLCAP, conforme al cual todos los trámites de los expedientes de resolución de los contratos se considerarán de urgencia y gozarán de preferencia para su despacho por el órgano correspondiente, el presente dictamen se emite dentro del plazo de quince días que, para la tramitación urgente de procedimientos, dispone el artículo 19 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo, aun cuando no se ha recabado con tal carácter, ni se ha manifestado el mismo durante la tramitación del procedimiento y en la remisión del expediente a este Consejo.

TERCERA.- La Administración educativa, en cuanto titular del servicio escolar de transporte, está obligada a asegurar su buen funcionamiento no sólo frente a los usuarios del servicio, sino también frente al contratista que al mismo contribuye, imponiéndole la obligación de ejecutar el contrato con arreglo a lo dispuesto en sus cláusulas y en las de los pliegos anejos a él, que se consideran documentos contractuales, y, por ello, de transportar a los alumnos desde los puntos de recogida al centro escolar y viceversa, con arreglo a la ruta definida

en el contrato correspondiente, desde el primero hasta el último de los días lectivos de los cursos escolares 2004/2005 y 2005/2006. En consecuencia, en caso de incumplimiento de esta obligación, es el interés público el que ampara la decisión de la Administración de resolver el contrato; si bien, para ello, se requiere que tal medida sea adecuada y conforme a la normativa vigente y a las cláusulas establecidas en dicho contrato.

En el análisis de la procedencia de la resolución contractual propuesta por la Administración, hemos de destacar en primer término que el objeto del contrato es la prestación del servicio de transporte escolar hasta el último día lectivo del curso 2005/2006. De conformidad con el calendario escolar cuya autorización ha hecho pública la Consejería de Educación y Ciencia, las actividades lectivas del último curso comprendido en el contrato finalizan el día 23 de junio.

En su virtud, a la fecha de emisión de este Dictamen han concluido las prestaciones objeto del contrato, tal y como han sido definidas en la cláusula 1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y en la misma del pliego de las técnicas. Siendo así, no procede acordar la extinción del contrato por resolución, sino que por la Administración contratante se actúe de acuerdo con lo establecido en el artículo 110 del TRLCAP, dentro del mes siguiente a la realización del objeto del contrato, en orden a verificar si el contratista ha realizado la totalidad de dicho objeto de conformidad con los términos del contrato y a satisfacción de la Administración. De tal modo que, de no apreciarse y constatarse el cumplimiento en los términos expuestos, habrá de actuar la Administración atendiendo a lo establecido en el artículo 43.2.b) del TRLCAP y a lo recogido en la cláusula 12 del pliego de las administrativas particulares del contrato.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede la resolución del contrato de transporte escolar para

los cursos 2004/2005 y 2005/2006, lote, adjudicado a la empresa, sometido a nuestra consulta.”

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º
EL PRESIDENTE,